

España

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL CONFIRMA QUE LA REGULACIÓN DE DERECHOS DE ADQUISICIÓN PREFERENTE A FAVOR DE LA ADMINISTRACIÓN MEDIANTE DECRETO-LEY ES CONFORME A LA CONSTITUCIÓN

Javier Carvajal Cervera

*Abogado del Área de Derecho Público, Procesal y Arbitraje de Uría Menéndez
(Madrid)*

El Tribunal Constitucional confirma que la regulación de derechos de adquisición preferente a favor de la Administración mediante decreto-ley es conforme a la Constitución

En su sentencia de 22 de febrero de 2023, el Tribunal Constitucional declaró que la regulación de derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración valenciana sobre determinadas transmisiones de viviendas no vulnera las competencias del Estado ni de otras Comunidades Autónomas, no vulnera el derecho de propiedad y puede regularse mediante decreto-ley sin necesidad de articularse a través de una ley en sentido formal y material. En definitiva, la regulación de este tipo de derechos de adquisición preferente obedece a una cuestión de política legislativa en materia de vivienda atendiendo a las circunstancias concurrentes que lo justifiquen.

PALABRAS CLAVE:

Vivienda, Decreto-ley, Derecho de adquisición preferente, Tanteo y retracto, Competencia, Derecho de propiedad.

The Constitutional Court confirms that a public authority regulating first-refusal rights by decree-law is not unconstitutional

In its judgment of 22 February 2023, the Constitutional Court declared that the Valencian authorities having authority to regulate first-refusal rights on certain transfers of housing does not encroach on the competences of the State or of other autonomous regions, does not infringe ownership rights and can be regulated by decree-law rather than formally and materially through a law. Regulating this right is a matter of legislative policy on housing based on the existing circumstances that justify it.

KEY WORDS:

Housing, decree-law, right of first refusal, pre-emption, competition, property law, right of ownership.

FECHA DE RECEPCIÓN: 18-9-2023

FECHA DE ACEPTACIÓN: 21-9-2023

Carvajal Cervera, Javier (2023). El Tribunal Constitucional confirma que la regulación de derechos de adquisición preferente a favor de la Administración mediante decreto-ley es conforme a la Constitución. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 63, pp. 122-133 (ISSN: 1578-956X).

1. Introducción

El pasado 22 de febrero de 2023, el Tribunal Constitucional en Pleno (el "Tribunal" o "TC") dictó la sentencia n.º 8/2023 (RTC 2023\8) (la "Sentencia"), por la que desestimó, íntegramente, el recurso de inconstitucionalidad n.º 4291/2020 (el "Recurso"), interpuesto por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular (los "Recurrentes"), contra el Decreto-ley n.º 6/2020, de 5 de junio, del Consell, para la ampliación de vivienda pública en la Comunitat Valenciana mediante los derechos de tanteo y retracto (el "Decreto-ley 6/2020").

En un año, el 2023, en el que el TC ha mostrado una actividad intensa, con más de un centenar de sentencias en materias de todo orden, destacamos este pronunciamiento sobre el Decreto-ley 6/2020, donde el Tribunal analiza un supuesto interesante sobre invasión competencial desde el punto de vista de la técnica legislativa y recoge doctrina constitucional relevante sobre el derecho de propiedad consagrado en el art. 33 de la Constitución española ("CE").

En concreto, la Sentencia supone un hito relevante por cuanto sienta doctrina en relación con el alcance de las competencias autonómicas sobre política legislativa en materia de vivienda y, en particular, sobre la regulación de derechos de adquisición preferente a favor de una Comunidad Autónoma.

2. Antecedentes

El 12 de junio de 2020 entró en vigor el Decreto-ley 6/2020, que fue convalidado por las Cortes Valencianas el 15 de julio de 2020. De acuerdo con su exposición de motivos, la norma pretendía, mediante la excepcional figura del decreto-ley, dar respuesta a la situación de emergencia habitacional existente en ciertas zonas de la Comunidad Valenciana a través de la reconfiguración de los derechos de tanteo y retracto de la Administración en las transmisiones de viviendas de protección oficial —ya existentes en la normativa anterior— y la introducción de nuevos derechos de adquisición preferente en determinadas transmisiones singulares de vivienda adquiridas en procedimientos vinculados al impago de créditos con garantía hipotecaria o en el marco de grandes operaciones inmobiliarias¹.

En fecha 10 de septiembre de 2020, los Recurrentes interpusieron el Recurso. En resumen, los Recurrentes sostenían:

(a) que no concurrían los requisitos del presupuesto habilitante del art. 86.1 CE, sobre la acreditación de la situación de extraordinaria y urgente necesidad, imprescindible para acudir a la institución del decreto-ley; (b) que el Decreto-ley 6/2020 invadía competencias del Estado en materia de legislación procesal, civil y mercantil, así como en materia expropiatoria, y también de otras Comunidades Autónomas; y (c) que se vulneraba el derecho de propiedad, en su manifestación de garantía patrimonial mediante el pago de una indemnización frente a la limitación del derecho por decisión administrativa.

En paralelo a la sustanciación del procedimiento, el Decreto-ley 6/2020 sufrió hasta cuatro modificaciones (por medio de la Ley 3/2020, de 30 de diciembre; de la Ley 7/2021, de 29 de diciembre; del Decreto-ley 1/2022, de 22 de abril, y de la Ley 8/2022, de 29 de diciembre), que, finalmente, el Tribunal no consideró relevantes a efectos de la pervivencia del objeto del Recurso. Asimismo, desde la Generalitat Valenciana se publicaron una Guía y una Circular con criterios interpretativos para la aplicación del Decreto-ley 6/2020. A pesar del valor hermenéutico de estos instrumentos, el Tribunal también entendió que no incidían en el objeto del Recurso.

3. Pronunciamiento del Tribunal Constitucional

3.1. Presupuesto habilitante del Decreto-Ley

Con carácter preliminar, cabe anticipar que la Sentencia no es especialmente interesante respecto a la cuestión del presupuesto habilitante del art. 86.1 CE para legislar por medio de la figura del decreto-ley. En primer lugar, porque la Sentencia no sienta una nueva doctrina al respecto ni matiza la existente, sino que se limita a reproducir los requisitos que el Tribunal ha venido exigiendo de forma inveterada para acudir a esta figura excepcional: la justificación y acreditación de la situación de extraordinaria y urgente necesidad, por un lado, y la denominada “conexión de sentido”, por otro (STC 137/2011, de 14 de septiembre, RTC 137). Y, en segundo lugar, porque

la Sentencia asienta su fundamentación en aspectos fácticos y concretos, lo que dificulta que el pronunciamiento sirva de alcance general.

Por esta razón, baste señalar que el Tribunal considera que, en este caso, sí concurre el presupuesto habilitante para poder soslayar la competencia legislativa natural y ordinaria residenciada en las Cortes Valencianas, por lo que la regulación impugnada de los derechos de adquisición preferente mediante una norma con rango de ley, pero, sin tal condición formal, no vulnera los límites formales y materiales del art. 86.1 CE.

A continuación, nos centraremos en el fondo del asunto o contenido material de la Sentencia: la posible invasión de competencias y la eventual vulneración del art. 33 CE.

3.2. Sobre la vulneración de las competencias del Estado

A. En materia de legislación procesal

En relación con la posible invasión de competencias exclusivas del Estado en materia de legislación procesal por parte del art. 10.1.b) del Decreto-ley 6/2020, el razonamiento del TC se basa en que el Decreto-ley 6/2020 no es una norma de carácter procesal ni incide siquiera sobre el procedimiento de ejecución, pues el derecho de adquisición preferente no se establece respecto de la adquisición de una vivienda dentro del proceso de ejecución hipotecaria, sino que afecta a las ulteriores transmisiones de viviendas y sus anejos cuando estas hayan sido previamente adquiridas a través de una ejecución hipotecaria.

B. En materia de legislación civil

Sobre la posible invasión competencial en legislación civil por los arts. 1 a 6 y 10 a 12 del Decreto-ley 6/2020, el TC invoca su propia doctrina (por todas, STC 170/1989, de 19 de octubre; RTC 170), según la cual el establecimiento en favor de la Administración de un derecho de tanteo y retracto para determinados supuestos no implica una regulación de tal institución civil, que es compatible con el uso por la Administración de tales derechos previa disposición legislativa constitutiva de las mismas, con sometimiento al derecho civil del régimen jurídico de las instituciones de los derechos de adquisición preferente citados.

El Tribunal señala que, a pesar de que en el precedente analizado (STC 28/2012, de 1 de marzo; RTC 28) sí se apreció una invasión de la competencia del Estado en materia de legislación civil, allí el motivo era que la normativa autonómica enjuiciada no establecía un derecho de retracto a favor de una Administración pública, sino en beneficio de una persona física o jurídica de carácter privado, circunstancia que, a juicio del Tribunal, sí constituía un supuesto de regulación entre particulares que incidía en un ámbito propio del derecho civil, como consecuencia del privilegio que otorgaba a unos potenciales adquirentes frente a otros, y de la limitación de la libre disposición de su titular.

Por el contrario, el Tribunal entiende que los derechos de adquisición preferente que se regulan en los arts. 1 a 6 y 10 a 12 del Decreto-ley 6/2020 son derechos cuya titularidad

se atribuye a la Generalitat, por lo que no resultan extrapolables los razonamientos de la citada doctrina constitucional establecida por la STC 28/2012, y sí considerar que la regulación de estos derechos es de carácter administrativo, por lo que su desarrollo o proyección se incardina en las competencias que la Comunitat Valenciana tiene atribuidas en materia de vivienda.

Por último, sobre si el art. 6 del Decreto-ley 6/2020 invade la competencia estatal por las obligaciones que impone a notarios y registradores, el TC tampoco observa invasión alguna. A su juicio, la conformidad a derecho del citado precepto se justifica por la expresa exigencia en el Decreto-ley 6/2020 de la notificación fehaciente, como elemento esencial de la actividad, así como del deber general que, en sus respectivas funciones públicas, les viene impuesto a estos operadores jurídicos por las normas estatales por que se rigen.

C. En materia de legislación mercantil

En cuanto a la invasión competencial del art. 10.1, apartados c) y d) del Decreto-ley 6/2020 en legislación mercantil exclusiva del Estado, el TC entiende que el establecimiento de un derecho de adquisición preferente sobre acciones o participaciones sociales no significa establecer una regulación mercantil. Según la Sentencia, el hecho de que el ejercicio de los derechos de adquisición preferente otorgue a la Generalitat la condición de titular de acciones o participaciones sociales, y socia, por tanto, de una sociedad de capital, no produce una interferencia en la legislación mercantil de competencia estatal.

D. En materia expropiatoria y en cuanto a la fijación de las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos constitucionales

Sobre este particular, el Tribunal no entra a analizar el fondo del asunto. Considera que el Recurso se expresa en términos genéricos y que los Recurrentes no han logrado levantar la carga alegatoria a la que están exigidos en cualquier proceso ante este Tribunal (por todas, STC 100/2013, de 23 de abril; RTC 100).

3.3. Sobre la eventual invasión de competencias de otras Comunidades Autónomas

Sobre este punto, el Tribunal pone de relieve que el art. 10.3 del Decreto-ley 6/2020 establece, como requisito esencial de los derechos de adquisición preferente de acciones y participaciones sociales, que el ámbito de actuación de tales derechos se circunscriba a supuestos en que las viviendas estén ubicadas, en determinadas zonas, dentro de la Comunitat Valenciana.

Aunque la empresa en cuestión pueda tener activos en otros territorios, los derechos de adquisición preferente van ligados, por tanto, a las viviendas radicadas en la Comunidad Autónoma, y particularmente en las zonas afectadas a que se refiere el Decreto-ley 6/2020.

Por consiguiente, esta norma no impediría que otras Comunidades Autónomas establecieran una norma similar respecto de viviendas radicadas dentro de su propio territorio en ejercicio de sus

competencias exclusivas en materia de vivienda. Por este motivo, el Tribunal concluye que no se produce invasión competencial en detrimento de otras Comunidades Autónomas.

3.4. Sobre la invocada vulneración del contenido esencial del derecho de propiedad

En relación con la vulneración del derecho de propiedad en su manifestación de garantía patrimonial mediante el pago de una indemnización frente a la limitación del derecho por decisión administrativa (arts. 33 CE y 1 del Protocolo n.º 1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales —“CEDH”—), el TC afirma que los derechos de tanteo y retracto a favor de una Administración pública se conciben, desde la perspectiva del propietario, en términos de limitación del derecho de propiedad por razones de interés general, que tiene su proyección en el art. 33.2 CE, es decir, en la delimitación de la propiedad de acuerdo con su función social, y no en el art 33.3 CE, sobre la privación de la propiedad por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización.

Sobre la base de lo anterior, y al amparo de la doctrina constitucional existente (por todas, STC 154/2015, de 9 de julio; RTC 154), el Tribunal descarta que esta regulación de los derechos de tanteo y retracto vulnere la garantía patrimonial del art. 33.3 CE.

En cuanto al eventual perjuicio ocasionado por considerar que el pago del precio, en caso de ejercicio del tanteo o el retracto, no compensa otros gastos incurridos por las primitivas partes de la compraventa, el Tribunal realiza una interpretación sistemática y teleológica del Decreto-ley 6/2020 para apreciar su conformidad con la CE. Si bien reconoce que varios preceptos de la norma se refieren genéricamente al precio (solo al precio), destaca que ninguno de ellos establece que el único concepto a abonar haya de ser ese este, ni tampoco que no deban abonarse los gastos ocasionados con la transacción. Por el contrario, alude a determinadas disposiciones, tanto del propio Decreto-ley 6/2020 como de otras normas en esta materia, con el fin de sostener que la obligación de pago no se restringe al estricto precio.

3.5. Votos concurrentes y particulares

Sin perjuicio de cuanto se ha expuesto, es preciso señalar que la Sentencia contiene un voto concurrente y un voto particular.

En cuanto al voto concurrente, a pesar de apoyar el sentido del fallo, la magistrada, en síntesis, (i) considera que el reproche de inconstitucionalidad debe ser especialmente riguroso y que el Tribunal debe ser más exigente en la apreciación de la necesaria argumentación, de modo que la desestimación por tal circunstancia, en este caso, se debería haber extendido a la práctica totalidad de los motivos del Recurso y no limitarse a los pocos aspectos en los que la Sentencia ha observado tal circunstancia; (ii) advierte que una cosa es que las normas autonómicas, en materia de su competencia, puedan crear derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración pública y regular sus peculiaridades, y otra muy distinta que esas normas puedan establecer el régimen jurídico de estas instituciones ya consagradas en el ordenamiento jurídico, y (iii) que, a diferencia de lo expresado en la Sentencia, no pueden equipararse todos los tipos de retracto, pues no todos

ellos se rigen por la legislación civil, como es el caso de los derechos regulados en los arts. 7.3 y 8.3 del Decreto-ley 6/2020, que, al regular una cuestión puramente administrativa —y no civil—, encuentran toda su base normativa en lo que el legislador autonómico ha querido establecer mediante dicha norma.

Por lo que respecta al voto particular, resulta especialmente interesante, por cuanto, al margen de las cuestiones materiales, según la magistrada discordante, el Recurso debería haberse estimado por vulneración del art. 86 CE y 44.4 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (el “EAV”). La magistrada trae a colación la STC 110/2021, de 13 de mayo (RTC 110), según la cual el recurso a la figura del decreto-ley se justifica *“ante una coyuntura en la que se haga presente la exigencia impostergable de una intervención normativa (...) algo muy distinto, en suma, a la simple conveniencia de contar, cuanto antes, con la norma que, en un momento u otro, se estime por el Gobierno oportuna”*. Teniendo en cuenta lo anterior, la magistrada señala que las razones de urgencia no pueden basarse en un problema endémico como es el del acceso a la vivienda. Por otro lado, tampoco aprecia la conexión de sentido exigida, en tanto en cuanto los derechos regulados por el Decreto-ley 6/2020, a su entender, no conducirían a un incremento más o menos inmediato del parque de vivienda pública. A juicio de la magistrada, la Sentencia no justifica que la finalidad regulatoria pretendida no se hubiera podido realizar mediante una ley autonómica con el consiguiente respeto al sistema de fuentes y a la tramitación parlamentaria.

4. Consideraciones

4.1. Sobre el presupuesto habilitante del art. 86.1 CE

En relación con el presupuesto habilitante del art. 86.1 CE, cabe destacar que la Sentencia se apoya en que la circunstancia de extraordinaria y urgente necesidad se debe a, o se justifica por, las consecuencias de la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19, razón por la cual el Tribunal también aprecia la conexión de sentido exigida. En efecto, es una circunstancia coyuntural y excepcional, como la pandemia, lo que, a juicio del Tribunal, ha permitido que el mecanismo reactivo propuesto para tratar de paliar el problema de acceso a la vivienda en determinadas zonas por parte de colectivos vulnerables se encuentre justificado y pueda sustanciarse a través del expediente excepcional del decreto-ley.

A salvo de esta apreciación, procede, en mi opinión, compartir el criterio expresado mediante el voto particular, relativo a que el cauce apropiado para abordar problemas endémicos en general es el de la tramitación legislativa ordinaria.

4.2. Sobre la invasión de competencia estatal en legislación procesal

En cuanto a la posible invasión de competencias exclusivas del Estado en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE), es preciso diferenciar entre regulación procedimental y regulación procesal en sentido estricto. Mientras que, sobre la primera, las Comunidades Autónomas ostentan

competencias, sobre la segunda es el Estado quien tiene la competencia exclusiva. Sentando lo anterior, se observa que, tal y como está configurado el Decreto-ley 6/2020 (art. 10.1.b), la regulación de los derechos de adquisición preferente se encuentra en el plano procedimental por cuanto establece el procedimiento —de carácter administrativo— para que la Administración ejercite estos derechos en un ámbito sobre el que la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva (arts. 16 y 49 EAV y 148.1.3 CE).

Por consiguiente, ya que, en puridad, el Decreto-ley 6/2020 no incide en aspectos procesales (i. e., procedimientos de ejecución), no se aprecia innovación procesal prohibida por parte del legislador autonómico, a diferencia de lo que sí ocurriera, por ejemplo, en el recurso de inconstitucionalidad n.º 4230/2021 interpuesto contra la Ley 11/2020, de 18 de septiembre, en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de las normas relativas a la protección del derecho a la vivienda de Cataluña (STC 57/2022, de 7 de abril; RTC 57).

En efecto, para declarar la inconstitucionalidad, la norma debe prever especialidades procesales —como sucedía en la citada Ley 11/2020, cuyos preceptos anulados condicionaban la admisión de ciertas acciones judiciales—, dado que las Comunidades Autónomas no pueden innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen.

4.3. Sobre la invasión de competencia estatal en legislación civil y mercantil

En cuanto a la posible invasión de competencias del Estado en legislación civil (art. 149.1.8 CE; arts. 1 a 6 del Decreto-ley 6/2020) y mercantil (art. 149.1.6 CE; art. 10.1 de la norma impugnada), comparto las alegaciones esgrimidas de contrario por el letrado de las Cortes Valencianas y el abogado de la Generalitat, en el sentido de que el Decreto-ley 6/2020 no establece regulación sobre esas materias, sino que dicha norma únicamente contiene una proyección de los derechos de tanteo y retracto en determinados ámbitos sobre los que la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva.

Por el contrario, respecto a la imposición de obligaciones a notarios y registradores para el otorgamiento de escrituras e inscripción de transmisiones (art. 6 del Decreto-ley 6/2020), conforme a la competencia en las bases de las obligaciones contractuales, a mi juicio, la Sentencia sí incurriría en una invasión competencial en legislación civil, competencia exclusiva del Estado. El hecho de que la norma ponga el énfasis en la notificación fehaciente como elemento esencial de su actividad, así como en el respeto a las reglas impuestas por las normas estatales, no salva que se introduzcan nuevas obligaciones a esos operadores.

En mi opinión, aunque las obligaciones que introduce el art. 6 del Decreto-ley 6/2020 son de carácter procedimental —o “meramente” procedimental, si se prefiere—, el sujeto obligado no tiene la condición de Administración pública en sentido estricto, aunque se trate de organismos y funcionarios públicos. Por este motivo, las obligaciones reguladas por la norma impugnada caen del lado del derecho registral civil, que compete al Estado, y no dentro de las competencias que ostenta la Comunidad Autónoma; por lo que no cabe entender que tales obligaciones se encuen-

tran amparadas dentro del juicio de legalidad que compete a dichos operadores jurídicos, como señala el abogado de la Generalitat.

4.4. Sobre la invasión de competencias de otras Comunidades Autónomas

Sobre la posible invasión de competencias de otras Comunidades Autónomas parece evidente que cuando una norma, como hace el Decreto-ley 6/2020, circunscribe su ámbito de aplicación al territorio de su competencia, parece difícil aducir invasión competencial alguna de otra Comunidad, aunque sea de manera indirecta o tangencial. Lo anterior conduce a entender que la Sentencia es también razonable en este punto.

Ahora bien, lo anterior no obsta a que, en términos generales o más abstractos (esto es, fuera ya del concreto ámbito de los derechos de adquisición preferente sobre determinadas viviendas, participaciones sociales y transmisiones), podamos encontrarnos supuestos en los que la regulación sobre un bien jurídico determinado, localizado en un territorio autonómico específico, pueda trascender del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma donde se encuentra. Estoy pensando, por ejemplo, en regulación sobre determinadas materias en las que el bien sobre el que recae la norma de que se trate (i. e., una instalación eléctrica o una infraestructura de telecomunicaciones) se halle en una Comunidad Autónoma, pero que ese bien trascienda de dicha Comunidad al estar conectado o íntimamente relacionado con bienes ubicados en otras Comunidades. En estos casos, una normativa autonómica que incidiera sobre bienes ubicados en el territorio de dicha Comunidad, pero con "afectación" a otra, sería probablemente inconstitucional por invasión de competencias, no ya de esas otras Comunidades Autónomas afectadas, sino del Estado.

Con todo, no se obvia que, en un ámbito como el que se analiza en este comentario, sería de todo punto extraño encontrarnos con un supuesto de esta naturaleza.

4.5. Sobre la invasión de competencias en legislación sobre expropiación forzosa y sobre la vulneración del derecho de propiedad

El Recurso aborda la vulneración del derecho de propiedad desde una doble perspectiva: por un lado, entiende que existe una conculcación de competencias exclusivas del Estado por la privación de derechos de contenido económico y la regulación de la garantía patrimonial *ex* art. 33 CE, lo que supondría una invasión competencial en materia expropiatoria (art. 149.1.18 CE) y en la fijación de las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos constitucionales (art. 149.1.1 CE); y por otro, al margen de la invasión competencial, los Recurrentes entienden que el Decreto-ley 6/2020 infringe el derecho de propiedad.

En ambos casos, la razón de fondo reside en que, como señalan los Recurrentes, el art. 33 CE reconoce el derecho de propiedad, protegido frente a la acción expropiatoria de los entes públicos mediante la garantía patrimonial; es decir, mediante el pago de una indemnización para evitar el perjuicio en el patrimonio como consecuencia de una decisión administrativa que suponga la limitación de ese derecho. A este respecto, el Recurso pone de relieve que el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto regulados por el Decreto-ley 6/2020 se realiza con posterioridad a los desembolsos necesarios que efectúan las partes para alcanzar el acuerdo que después se so-

mete a conocimiento de la Administración, de modo que tales desembolsos —que, en definitiva, son costes de transacción (i. e., asesoramiento jurídico y técnico, funciones de auditoría, notarios, etc.)— no se encontrarían cubiertos por el Decreto-ley 6/2020, lo que supondría una privación patrimonial contraria a derecho.

Por consiguiente, los gastos que el propietario deja de percibir con ocasión de los derechos de adquisición preferente que ejerza la Administración se pueden concebir como una expropiación de regulación autonómica (invasión competencial) que se traduce en una privación patrimonial (vulneración del derecho de propiedad).

Respecto a la invasión competencial, lo cierto es que, en mi opinión, el Decreto-ley 6/2020 no constituye una verdadera norma sobre expropiación forzosa, que establezca una regulación sobre esta materia, de modo que, aunque la Sentencia no entra a valorar la cuestión por falta de argumentación del Recurso, cabe razonablemente entender que no existe invasión de las competencias exclusivas del Estado en este ámbito, sobre todo, habida cuenta de que la Comunidad Autónoma ostenta la competencia en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (arts. 16 y 49 EAV y 148.1.3 CE).

Por lo que respecta a la vulneración del derecho de propiedad, en su manifestación de garantía patrimonial (arts. 33 CE y 1 CEDH), si bien la Sentencia se centra en el contenido o aspectos materiales introducidos por el Decreto-ley 6/2020, en mi opinión, la vulneración radica más bien en una cuestión formal: a propósito del derecho de propiedad, el Decreto-ley 6/2020 vulnera el art. 86.1 de la CE.

A este respecto, es preciso señalar —como apuntaban los Recurrentes— que el derecho de propiedad, en su vertiente de la garantía patrimonial, se manifiesta en el Decreto-ley 6/2020 de manera sistemática al omitir mecanismo de compensación alguno, pero referirse la norma al precio pactado por las partes (arts. 2, 3, 4, 7, 8, 11 y 12).

Sentado lo anterior, a mi entender y como se anticipaba, la norma impugnada vulneraría el art. 86.1 CE, en relación con sus arts. 33.2 y 3, porque, a pesar de haber sido aprobada mediante un decreto-ley, afecta a los derechos y libertades de los ciudadanos recogidos en su Título I y, más concretamente, al derecho de propiedad.

Aunque la Sentencia no entra en este análisis y solo soslaya la cuestión material por entender que el Decreto-ley 6/2020 no impide la compensación de otros costes además del precio, lo cierto es que, sin perjuicio de ello, la norma impugnada no deja de estar afectando un derecho de los previstos en el capítulo II del título I de la CE, algo que solo puede hacerse mediante una ley formal. De hecho, el propio Tribunal ha anulado con anterioridad decretos-leyes autonómicos de contenido similar al que nos ocupa por estas razones (por todas, STC n.º 93/2015, de 14 de mayo —RTC 93— y STC n.º 16/2021, de 28 de enero —RTC 16—). A mi entender, esta circunstancia tendría entidad suficiente como para determinar la inconstitucionalidad del Decreto-ley 6/2020.

En todo caso, por mucho que la Sentencia dictamine que el Decreto-ley 6/2020 no solo no impide la compensación de otros gastos de transacción, sino que la favorece, lo cierto es que, en la práctica, la configuración de la norma sobre este particular plantea problemas de concreción que

puede abocar a los transmitentes afectados a una situación de perjuicio patrimonial. Y ello, como consecuencia de que, *de facto*, la compensación solamente contemple el precio, sin perjuicio de la ulterior acción de reclamación que los transmitentes puedan ejercitar a través de los cauces administrativos y judiciales que procedan.

5. Conclusión

La Sentencia abre la puerta, sin duda, a que otras Comunidades Autónomas promuevan la regulación de derechos de adquisición preferente en favor de la Administración pública autonómica, mediante la figura del decreto-ley, siempre y cuando quede justificada la existencia de colectivos vulnerables en relación con el acceso a la vivienda, en términos como los planteados por el Decreto-ley 6/2020. No obstante, habrá que estar al caso concreto.

En fin, sin perjuicio de cuanto se ha expuesto, y a pesar de la Sentencia y de que el Decreto-ley 6/2020 se viene aplicando por los operadores jurídicos y administrativos, el destino de dicha norma es ahora mismo incierto habida cuenta de que el grupo parlamentario de los Recurrentes ha accedido al Gobierno de la Comunidad Valenciana tras los resultados de las elecciones autonómicas del pasado 28 de mayo de 2023.

Notas

1 LORA GONZÁLEZ, Carlos; LÓPEZ IBÁÑEZ, Alberto (2020). Derechos de adquisición preferente de la Administración valenciana en ciertas transmisiones de viviendas. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 54, pp. 145-153.